भारतीय संविधान में राज्यपाल की भूमिका

प्रभात कुमार ओझा*

भारतीय स्वतंत्रता के पश्चात लागू संविधान के अनुसार भारत में संघीय तथा संसदीय प्रजातांत्रिक शासन व्यवस्था को अपनाया गया है। संघीय व्यवस्था एवं राज्यों के मध्य शक्तियों का बंटवारा करते हुए दो स्तर की सरकार संघ सरकार एवं राज्य सरकार का प्रावधान है। जिस प्रकार से संघीय स्तर पर संसदीय व्यवस्था को अपनाते हुए नाम मात्र अध्यक्ष (राष्ट्रपति) तथा वास्तविक शासन प्रमुख (प्रधानमंत्री) की व्यवस्था की गयी है, उसी प्रकार राज्य स्तर पर भी मुख्यमंत्री के नेतृत्व में निर्मित मंत्री परिषद को वास्तविक कार्यपालिका प्रमुख तथा राज्यपाल को राज्य के संवैधानिक प्रमुख के रूप में मान्यता दी गयी है।

भारतीय संविधान के परामर्शदाता डा0 बी0एन0 राव ने 13 मई 1947 को प्रान्तीय संविधान की रूपरेखा के सम्बन्ध में एक स्मृति पत्र संविधान सभा में प्रस्तुत कियां संविधान परामर्शदाता समिति ने सुझाव दिया था कि प्रान्तीय कार्यपालिका का विस्तार वहीं तक होगा, जहां तक प्रान्तीय व्यवस्थापिका को कानून निर्माण का अधिकार होगा। इस स्मृति पत्र में प्रत्येक प्रान्त के लिए एक राज्यपाल के पद की व्यवस्था थी, जिसकी सहायता एवं परामर्श के लिए एक मंत्रितपरिषद होगी। इस स्मृति पत्र में राज्यपाल एवं मंत्रिपरिषद के सम्बन्धों की स्पष्ट व्याख्या की गयी थी। यह सम्बन्ध ब्रिटिश सम्राट एवं कैबिनेट के सम्बन्धों के समान ही था। इस स्मृति पत्र में राज्यपाल एवं मंत्रीपरिषद के सम्बन्धों की स्पष्ट व्याख्या की गयी थी। यह सम्बन्ध ब्रिटिश सम्राट एवं कैबिनेट के सम्बन्धों के समान ही था। इस स्मृति पत्र में गवर्नर के स्वविवेकीय एवं व्यक्तिगत अधिकारों में व्यापक कटौती करते हुए उसे मंत्रिपरिषद के परामर्श के अनुसार कार्य करने का अधिकार दिया गया था।

डा0 बी0एन0 राव के इस स्मृति पत्र पर प्रान्तीय संविधान समिति ने 6, 8 और 9 जून, 1947 को व्यापक विचार विमर्श किया गया। प्रान्तीय संविधान समिति ने राज्यपाल का चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा किए जाने का प्रस्ताव किया था साथ ही प्रान्तीय संविधान समिति द्वारा प्रान्तीय संविधान प्रारूप के अनुच्छेद 131 पर विचार विमर्श के समय राज्यपाल की नियुक्ति के विषय में 3 अन्य प्रमुख प्रस्ताव उभरकर सामने आये थे। जो इस प्रकार हैः –

1. राज्य विधान मण्डल के निम्न या दोनों सदनों द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर राज्यपाल का निर्वाचन।
2. राज्य विधान मण्डल के निम्न सदन (विधान सभा) द्वारा चार व्यक्तियों कानाम नामित करके राष्ट्रपति के पास भेज देना जिनमें से किसी एक को राज्यपाल पद पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त करना।
3. राष्टपति द्वारा प्रत्यक्ष रूप से राज्यपालों को नियुक्त करना।

परन्तु देश के विभाजन के फलस्वरूप बदली हुई परिस्थितियों में राष्ट्र की एकता और अखण्डता की रक्षा के लिए पूर्ण संघात्मक शासन व्यवस्था देश के हित में नहीं थी, इसलिए केन्द्रीय मुखी संघात्मक शासन व्यवस्था के तहत राज्यपाल के राष्ट्रपति द्वारा मनोनयन पर संविधान सभा में पूर्ण सहमति हो गयी। इस प्रकार राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत राज्यपाल प्रान्तों में केन्द्र प्रतिनिधि के रूप में भी कार्य कर सकेगा।

भारतीय संविधान के भाग 6 में अनु0 163 से लकर 167 तक राज्यपाल पद नियुक्ति शक्ति तथा कार्यों का विस्तृत विवेचन किया गया है। राज्यपाल की स्थिति तथा भूमिका के संदर्भ में सामान्य तौर पर दो दृष्टिकोण से अययन किया जाना चाहिए। प्रथम संवैधानिक प्रधान के रूप में राज्यपाल। द्वितीय केन्द्र में एजेण्ट के रूप में।

राज्य में राज्यपाल की लगभग वही स्थिति है जो केन्द्र में राष्ट्रपति की होती है। केवल राष्ट्रपति की कूटनीतिक सेवा एवं संकट कालीन शक्तियों को छोड़कर राज्यपाल की भूमिका को निम्नलिखित भागों में विभक्त किया गया है–

1. कार्यपालिकीय भूमिका
2. विधायी भूमिका
3. वित्तीय भूमिका
4. न्यायिक भूमिका

राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति राज्यपाल में निहित होती है, जिसका प्रयोग वह स्वयं या अपने अधीनस्थ अधिकारियों (राज्य मंत्री परिषद) अधिकारियों द्वारा करता है। राज्य के समस्त कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य राज्यपाल के नाम पर ही किए जाते हैं। समस्त आज्ञाएं एवं लिखित प्रलेख राज्यपाल के नाम पर विधिवत प्रमाणिक किए जाते हैं जो उनके द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार किये जायेगें। भारतीय सुविधान के अनुच्छेद 162 के अनुसार संविधान के उपबन्धों के अधीन रहते हुए किसी राज्य की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार उन विषयों पर होगा। जिनके सम्बन्ध में उस राज्य के विधान मण्डल को कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। समवर्ती सूची के विषय पर यदि राज्य विधान मण्डल और सांसद दोनों ही किसी कानून का निर्माण करते हैं तो संसदीय कानून को प्रभावित करने के अंश तक राज्य की विधि शून्य समझी जायेगी।

कार्यपालिका भूमिका के अन्तर्गत राज्यपाल अनु0 164 के तहत वह मुख्यमंत्री की नियुक्ति करता है तथा मुख्यमंत्री की सलाह पर अन्य मंत्रियों की भी नियुक्ति करता है। इसके अलावा राज्य में महाविधवक्ता लोक सेवा आयोग में अध्यक्ष व सदस्यों की नियुक्ति करता है। हाईकोर्ट के न्यायाधीशों की नियुक्ति के संदर्भ में परामर्श देता है। राज्यपाल की कार्यपालिकीय भूमिका राज्य सूची में उल्लिखित विषयों से सम्बन्धित है। हालांकि समवर्ती सूची के विषयों पर यदि राष्ट्रपति स्वीकृति दे दे तो राज्यपाल समवर्ती सूची के विषयों पर भी अपनी शक्तियों का प्रयोग करता है। कार्यपालिकीय प्रमुख होने के कारण राज्य के मुख्यमंत्री का यह कर्तव्य है कि वह राज्यपाल को मंत्रीमण्डल के सभी निर्णयों से अवगत कराये। इसके

***स्नातकोत्तर छात्र, इलाहाबाद विश्वविद्यालय यू0जी0सी0 (नेट)**

अलावा राज्यपाल, मुख्यमंत्री को किसी मंत्री के व्यक्तिगत के निर्णय को सम्पूर्ण मंत्रीमण्डल के सामने विचार करने के लिए रख सकता है (अनु0 167)।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 168 के अन्तर्गत राज्यपाल, राज्य की व्यवस्थापिका का अविभाज्य अंग होता है। अपनी विधायी भूमिका के अन्तर्गत वह व्यवस्थापिका का अधिवेशन बुलाता है, उसे स्थगित करता है तथा निम्न सदन को विघटित भी कर सकता है। निर्वाचन के बाद विधान मण्डल की पहली बैठक में वह एक या दोनों सदनों की किसी विधेयक के संदर्भ मे संदेश भेजता है। राज्य विधान मण्डल द्वारा पारित विधेयक को वह स्वीकृति देता है, वह विधेयक के संदर्भ में स्वीकृति दे सकता है या पुनः विचार के लिए भी भेज सकता है तथा अनु0 213 के अन्तर्गत राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने की भी शक्ति है। अनु0 200 के तहत राज्यपाल कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति के लिए आरक्षित भी कर सकता है। राज्यपाल जिन राज्यों में द्वितीय सदन (विधान परिषद) है ऐसे लोगों को जो कला, साहित्य, विज्ञान, सहकारिता आन्दोलनों से जुड़े हों उनका मनोयन भी कर सकता है (1/6)।

संविधान के अन्तर्गत राज्यपाल को वित्तीय व न्यायिक भूमिकाएं भी दी गयी हैं। वित्तीय भूमिका के अन्तर्गत राज्यपाल व्यवस्थापिका के समक्ष प्रतिवर्ष बजट प्रस्तुत कराता है तथा उसकी सिफारिश के बिना कोई भी अनुदान की मांग नहीं की जा सकती है। राज्यपाल विधान मण्डल से पूरक, अतिरिक्त तथा अधिक अनुदान की मांग भी कर सकता है। राज्य की संचित निधि राज्यपाल के ही अधिकार क्षेत्र में ही रहती है तथा विधान मण्डल की स्वीकृति की अपेक्षा में वह इस निधि से किसी भी प्रकार के व्यय की स्वीकृति दे सकता है। राज्य विधान मण्डल में राज्यपाल के पूर्व स्वीकृति के बिना कोई भी धन विधेयक प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है।

राज्यपाल अपनी न्यायिक भूमिका के तहत जिन विषयों पर राज्य की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार होता है, उन विषयों से सम्बन्धित किसी विधि के विरूद्ध अपराध करने वाले व्यक्ति के दण्ड को राज्यपाल कम कर सकता है, स्थगित कर सकता है, बदल सकता है तथा क्षमा भी कर सकता है परन्तु राष्ट्रपति जहां मृत्युदण्ड तथा सैनिक न्यायालय से दण्डित व्यक्ति को क्षमा कर सकता है (अनु0 72) वहीं राज्यपाल के पास मृत्यु दण्ड तथा सैनिक न्यायालय से दण्डित किये गये व्यक्ति को क्षमा करने की शक्ति नहीं है।

इसके अतिरिक्त संविधान में राज्यपाल को अन्य भूमिकाएं भी दी गयी हैं जैसे –

1. राज्य लोक सेवा आयोग का वार्षिक प्रतिवेदन तथा राज्य के आय–व्यय के सम्बन्ध में कैग का प्रतिवेदन प्राप्त करना तथा उसे प्रधानमंत्री के समक्ष रखना।
2. संकट कालीन स्थितियों में राज्य के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन का संचालन करना।
3. नागालैण्ड, सिक्किम, अरूणांचल प्रदेश, असम, मिजोरम, मेघालय, त्रिपुरा के राज्यपालों को उनके अपने विवेक से विशिष्ट कार्य सम्पादित करना।

संविधान निर्माता भारत में एक ऐसी संघीय व्यवस्था स्थापित करना चाहते थे। जिसमें सहयोगी संघवाद की धारणा के आधार पर केन्द्र व राज्य में

सद्भावना पूर्ण सम्बन्ध स्थापित करके और प्रशासनिक एकरूपता तथा राजकीय एकता के लक्ष्य को प्राप्त किया जा सके और उनके द्वारा राज्यपाल के पद की व्यवस्था इस लक्ष्य की पूर्ति के साधन के रूप में की गयी है। श्री के0एम0 मुंशी ने विधान सभा में कहा था कि राज्यपाल संवैधानिक औचित्य का प्रहरी और वह कड़ी है जो राज्य को केन्द्र के साथ जोड़ते हुए भारत की एकता के लक्ष्य को प्राप्त करती है। राज्यपाल के नियुक्ति के लिए जिस पद्वति को अपनाया गया है वह भी इस बात की ओर इंगित करती है।

केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में हम राज्यपाल की भूमिका को ऐसे समझ सकते हैं – भारतीय संविधान के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार व राज्य सरकार के बीच सद्भावनापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने के लिए बल दिया गया और अनु0 256 तथा 257 में कहा गया है कि इस दृष्टि से केन्द्रीय सरकार, राज्यों की कार्यपालिकाओं को आवश्यक निर्देश दे सकती हैं कि केन्द्रीय सरकारों द्वारा राज्य सरकारों को राष्ट्रीय महत्व की सड़कों तथा संचार साधनों का भार सौंपा जा सकता है। अनु0 258 के अन्तर्गत केन्द्र सरकार कुछ अपने कार्य राज्य सरकार को हस्तान्तरित कर सकता है। केन्द्र सरकार द्वारा इस प्रकार के निर्देश व आदेश राज्यपाल के ही माध्यम से दिया जाता है। राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह देखें कि राज्य सरकार इन निर्देशों/ आदेशों का अनुपालन कर रही है अथवा नहीं। यदि राज्य सरकार केन्द्रीय सरकार के निर्देशों के अनुसार कार्य नहीं करता है तो राज्यपाल मंत्रिमण्डल को चेतावनी दे सकता है तथा इसे संविधान के विरूद्ध कार्य मानकर अनु0 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को संवैधानिक संकट की रिपोर्ट दे सकता है। जब कभी केन्द्रीय सरकार द्वारा राष्ट्रीय दृष्टि से महत्वपूर्ण किसी कार्यक्रम को अपनाया जाता है तो राज्यपाल पर यह अतिरिक्त भार आ जाता है कि वे देखे कि राज्य सरकार इस कार्य को पूरा करने की दिशा में आगे बढ़ रही है या नहीं।

केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में राज्यपाल का एक महत्वपूर्ण कार्य राज्य प्रशासक के सम्बन्ध में समय–समय पर राष्ट्रपति को रिपोर्ट भेजता है जिसमें उसके द्वारा कुझ सुझाव अपनी ओर से दिये जाते हैं। राज्यपाल अपना पद ग्रहण करते समय संविधान की रक्षा करने की शपथ लेता है और इस दृष्टि से उसका सबसे प्रमुख कार्य यह देखना है कि राज्य सरकार संविधान के अनुसार कार्य कर रही है अथवा नहीं। यदि राज्य में संविधान के अनुसार कार्य नहीं हो रहा है तो राज्यपाल इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति को रिपोर्ट देता है और इस रिपोर्ट के आधार पर राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है। राज्यपाल इस प्रकार की रिपोर्ट अपने स्व विवेक से भेजता है और इस सम्बन्ध में वह राज्य मंत्रिमण्डल की सलाह मानने हेतु बाध्य नहीं है। राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू हो जाने पर राज्यपाल राज्य की समस्त विधायी प्रशासनिक और वित्तीय कार्य जो उसे सौंपे जाते हैं सबको पूरा करता है और इस प्रकार केन्द्रीय प्रतिनिधि के रूप में राज्य का संचालन करता है। इन सबके अलावा राज्यपाल केन्द्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में यह देखता है कि राज्य सरकार संकीर्ण प्रान्तीयता वाद को न अपनाकर

समस्त संघ के हितों को ध्यान में रखे। 19 व 20 मार्च, 1976 के राज्यपाल सम्मेलन में श्रीमती गांधी ने कहा था कि –''संकीर्ण प्रान्तीयतावाद पर विजय प्राप्त करने में राज्यपाल की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण है।''

संविधान निर्माताओं के सहयोगी संघवाद की धारणा के अनुरूप जो दोहरी भूमिका संविधान ने सौंपी है उस संदर्भ में विवेचन करने से स्पष्ट है कि जब तक केन्द्र व राज्य दोनों स्तरों पर एक दल की सरकार रही है, राज्यपाल अपनी भूमिका का निर्वहन स्वतंत्र व निष्पक्ष रूप से किया है। लेकिन उस परिस्थितियों में जब केन्द्र व राज्यों में अलग–अलग दल की सरकार बनी राज्यपाल की भूमिका को लेकर केन्द्र व राज्यों में मतभेद प्रारम्भ हुए। सामान्य रूप से त्रिशंकु विधानसभा के समय सरकार के गठन को लेकर मंत्रीपरिषद को भंग करने को लेकर, राष्ट्रपति के लिए विधेयक को सुरक्षित करने के संदर्भ में, राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करने के संदर्भ में किये गये कार्यों को लेकर तनाव हुए। इन मतभेदों एवं तनाव को दूर करने के लिए अनेक आयोगों व समितियों का गठन किया गया, जिन्होंने राज्यपाल की भूमिका के संदर्भ में अनेकों सुझाव दिये। इन समितियों में सरकारिया आयोग प्रमुख है।

राज्यपाल से सम्बन्धित विवादों के समाधान के लिए 1983 में केन्द्र की कांग्रेस नीति सरकार ने न्यायमूर्ति रणजीत सिंह सरकारिया की अध्यक्षता में 3 सदस्यीय आयोग का गठन किया था। इस आयोग ने केन्द्र राज्य सम्बन्धों का विस्तार से अध्ययन करते हुए 1600 पृष्ठों की अपनी एक लम्बी रिपोर्ट 1987 में केन्द्र सरकार को प्रेषित की थी। इस आयोग द्वारा राज्यपाल, राज्य व्यवस्थापिका तथा अनुच्छेद 356 के विषय में बहुत ही महत्वपूर्ण सुझाव दिये गये हैं जो इस प्रकार अग्रलिखित हैं।

1. सरकारिया आयोग का प्रथम महत्वपूर्ण सुझाव यह था कि केन्द्र राज्य सम्बन्धों से सम्बन्धित संवैधानिक प्रावधानों में किसी प्रकार के संशोधन की न तो आवश्यकता है और न ही ऐसा करना उचित होगा। देश की एकता ओर अखण्डता के लिए एक मजबूत केन्द्र का होना अति आवश्यक है। संविधान की धारा 356 के तहत राष्ट्रपति शासन का प्रयोग प्रान्तों में सर्वथा अन्तिम विकल्प के रूप में ही किया जाना चाहिए। राज्यपालों का कार्यकाल 5 वर्ष के लिए निश्चित कर देना चाहिए। 5 वर्ष के लिए कार्यकाल के मध्य राज्यपाल का स्थानान्तरण नहीं किया जाना चाहिए।

2. सरकारिया आयोग ने अपने प्रतिवेदन में यह भी संस्तुति दी थी कि किसी सक्रिय राजनीतिज्ञ और सम्बन्धित राज्य की राजनीति से जुड़े हुए किसी व्यक्ति को राज्यपाल पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। किसी प्रान्त में यदि विपक्षी दल की सरकार सत्तारूढ़ हो तो उस प्रान्त में केन्द्रीय सरकार से सम्बन्धित राजनीतिक दल के किसी व्यक्ति को अथवा राजनीतिक दल की विचारधारा के समर्थक किसी व्यक्ति को राज्यपाल पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए।

3. सरकारिया आयोग ने अपने प्रतिवेदन में एक महत्वपूर्ण संस्तुति यह की थी कि संविधान के अनुच्छेद 155 में औपचारिक रूप से यह व्यवस्था निहित कर देनी चाहिए कि राज्यपाल की नियुक्ति करते समय सम्बन्धित राज्य के मुख्यमंत्री

से परामर्श करना आवश्यक होगा। आयोग का एक अन्य महत्वपूर्ण सुझाव यह था कि केन्द्र सरकार द्वारा किसी प्रान्त के राज्यपाल की नियुक्ति करते समय देश के प्रधानमंत्री को लोकसभा अध्यक्ष, उप राष्ट्रपति और लोकसभा में विपक्ष के नेता से अनौपचारिक गुप्त वार्तालाप कर लेना चाहिए।

4. राज्यपालों को राजनीतिक प्रलोभनों से मुक्त रखने के लिए आयोग ने यह सुझाव दिया था कि राज्यपालों के पद से मुक्त होने के बाद मात्र किसी अन्य राज्य के राज्यपाल और उपराष्ट्रपति के पद के अतिरिक्त किसी अन्य लाभ के पद को ग्रहण करने के लिए सर्वथा वंचित कर दिया जाय, साथ ही राज्यपाल पद से मुक्त के बाद उसके सक्रिय राजनीति में दुबारा प्रवेश पर प्रतिबन्ध लगा दिया जाना चाहिए।

5. राज्य विधानसभाओं में बहुमत का निर्धारण करने के लिए आयोग ने सुझाव देते हुए अथवा अपना मत व्यक्त करते हुए कहा था कि स्पष्ट बहुमत के अभाव में विधान सभा में चुनकर आये सबसे बड़े राजनीतिक दल को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया जाना चाहिए। साथ ही उसे 30 दिनों के अन्दर विधानसभा में अपना बहुमत सिद्ध करने का निर्देश दिया जाना चाहिए। आयोग का कहना था कि किसी सरकार के अल्पमत या बहुमत में होने का निर्धारण सदैव विधान सभा के अन्दर ही होना चाहिए। विधानसभा से बाहर राजभवन में किसी भी सरकार के अल्पमत या बहुमत में होने का निर्धारण कदापि नहीं होना चाहिए।

6. सरकारिया आयोग ने यह सलाह दी थी कि भारतीय संविधान के 42वें संविधान संशोधन के पश्चात राष्ट्रपति को जिस प्रकार मंत्रीमण्डल के परामर्श को मानना आवश्यक कर दिया गया है। ठीक उसी प्रकार राज्यपाल को भी मुख्यमंत्री के उस परमार्श को मानना आवश्यक कर दिया जाय जिस विषय पर मुख्यमंत्री को विधान सभा का पूर्ण बहुमत प्राप्त हो।

7. संविधान के अनुच्छेद 356 के विषय में सिफारिश करते हुए आयोग ने कहा कि अनुच्छेद 356 का प्रयोग करने से पूर्व सम्बन्धित राज्य को पहले चेतावनी देनी चाहिए। अनुच्छेद 356 की उद्घोषणा के पश्चात संसद के समक्ष इस उद्घोषणा का प्रस्ताव रखने के बाद ही विधान सभा का विघटन किया जाना चाहिए। अनुच्छेद 356 का प्रयोग करते समय अनुच्छेद 352 (4) व (8) के प्रावधानों का अनुसरण किया जाना चाहिए।

इस प्रकार सरकारिया आयोग की रिपोर्ट में राज्यपाल पद के सम्पूर्ण कार्य, व्यवहारों, मंत्रीमण्डल के निर्माण की प्रक्रिया एवं अनुच्छेद 356 के प्रयोग के सम्बन्ध में जो संस्तुतियां की गयी हैं, यदि इन संस्तुतियों को पूरी ईमानदारी से लागू करते हुए सभी पक्षों द्वारा इनका पालन सुनिश्चित किया जाय तो केन्द्र और राज्यों के मध्य उठने वाले विवादों को बहुत हद तक रोका जा सकता है और प्रान्तों में केन्द्रीय हस्तक्षेप को भी कम किया जा सकता है। साथ ही आयोग के सुझावों का अनुपालन करने से भारत की संघीय व्यवस्था को सुदृढ़ करने के साथ ही सहकारी संघवाद के विकास में बड़ी सहायता प्राप्त हो सकती है।